

הביקורת הצביעה על הצורך בהחשה נמרצת של הטיפול בפדין המשכנתאות תוך התחשבות מצד אחד בטובת המלווה המעוניין לקבל כספו בחזרה, אחרי שהגיע זמן פרעונו, ומצד אחר בטובת בעל הנכס, שהריבית לכל תקופת ההשהיה משתלמת על חשבונו.

פגיעות בעקרונות החסכון והיעילות

פיקוח על נכס ולא נייד בהר הכרמל

האפוטרופוס לנכסי נפקדים התחיל לטפל רק בסוף שנת 1955 בנכס חקלאי, שכ-90% ממנו מוקנים לו בתוקף החוק. הנכס נמצא על הר הכרמל ומשתרע על שטח, שגודלו מעל ל-1,900 דונם. מאז שנת 1950 מוחזק הנכס ומנוצל - בחלקו הגדול - על ידי איש פרטי בלא הרשאה והסדר חוקי; חלק מהמבנים שבשטח נמצא בשימוש של מוסד ממשלתי. החזקתו של נכס זה לא הוסדרה עד סוף שנת 1956.

הממונה על רכוש האויב

פגיעות בעקרונות החסכון והיעילות

תנאים מיוחדים לעובד של הממונה על רכוש האויב

בשנים 1955/56 הוענקו לעובד, המועסק בניהול נכסים חקלאיים שבטיפול הממונה על רכוש האויב, תנאים מיוחדים, החורגים מן ההוראות החלות על עובדי מדינה. בחודש פברואר 1956 התחייב הממונה, בניגוד לעקרונות "תקנון שירות המדינה" (תקש"ר), לשלם לעובד זה תשלום מיוחד בעד עבודה, שעשה במסגרת תפקידו הישיר: נוסף על משכורתו שולמו לו למעלה מ-650 ל"י כעמלה בשיעור של 5% מדמי חכירה בעד טיפולו בחכירת פרדסים, שהוחכרו על סמך מכרז פומבי. תשלום זה בוצע בשני שיעורים: האחד בפברואר 1956, והשני באוגוסט 1956. נוסף על כך קיבל אותו עובד גם תשלום בעד שעות נוספות, אף כי דרגתו הייתה 6 ולפי התקש"ר זכאים לקבלת תשלומים כאלה רק עובדים עד לדרגה 7.

רשות הפיתוח

א. ההכרת פרדסים

בדו"ח מס' 6 (עמ' 94) הצביע מבקר המדינה, על סמך ביקורת שנערכה במשך שנת 1955, על הניהול הלקוי של משק הפרדסים על ידי אנף הנכסים. בקשר לכך הודגש, שרשות הפיתוח השיגה דמי חכירה נמוכים בעד פרדסיה, שהחכירה אותם לתקופה של 49 שנים. בדו"ח מס' 6 הובלטו העובדות הבאות:

הפרדסים שבהחכרתם לתקופה ארוכה הוחל בעיקר באמצע שנת 1954 הוחכרו על סמך מו"מ ישר עם החוכרים - בלא מכרזים. המחירים נקבעו על יסוד הערכותיהם של עובדי רשות הפיתוח, שנתבססו על שיטת ניקוד, שעובדה על ידי משרד החקלאות. בממוצע הוחכר דונם פרדס ל-49 שנים במחיר 434 ל"י, בתוספת דמי חכירה שנתיים לקרקע בשיעור 2% מערכה, המסתכמים ב-4 ל"י לדונם בממוצע. לעומת זאת הסתכמו ההכנסות השוטפות מפרדסים אלו, בשנה שקדמה להחכרתם, ב-121 ל"י לדונם בממוצע.

בסוף שנת 1955 חודשה הביקורת על ההחכרות ונמשכה עד סתיו 1956. הביקורת השלימה את ממצאי הביקורת הכלולים בדו"ח מס' 6, והעלתה פגיעות רציניות בעקרונות היעילות וגם פגיעות חמורות בטוהר המידות.

ליקויים שלא תוקנו ופגיעות ביעילות

(1) אחרי שהביקורת קבעה ליקוי בהחכרת פרדסים בלא מכרז, קיבל הממונה על רכוש האויב את דרישת הביקורת, שהפרדסים יוחכרו לפי מכרזים, והוא ערך מכרז על ההכרת פרדסים בחודש אוקטובר 1955. המחיר שנתקבל במכרז זה היה 101 ל"י לדונם לעונה אחת לעומת הממוצע

של 434 ל"י לדונם למשך 49 שנים, שהושג בעונת 1954/55. בעובדה זו יש משום תוספת משקל לקביעת הביקורת, שבהשוואה להכנסות הצפויות מן הפרדסים היו דמי החכירה, שקיבל אנף הנכסים, כשהחכיר פרדסים בלא מכרז, נמוכים מאוד.

(2) במקרים רבים קיבלו החוכרים, נוסף על המחיר הנמוך, הנחות וטובות הנאה בצורות שונות. דוגמאות מהן מובאות להלן:

(א) השטח בו מחזיק החוכר גדול למעשה במקרים רבים מן השטח המוכר לו לפי החוזה. הפרשים אלה מגיעים לעתים כדי 10%-20% מהשטח, שהרישומים של רשות הפיתוח קבעו אותו. במקרה אחד התבטא הפרש זה ב-370 דונם. אין בתיקים הנמקה לסטיות אלה, אפילו כאשר בחוזה החכירה נרשם שטח, שהיה קטן ב-10% מן השטח, שצוין על גבי מפה, שהגיש החוכר עצמו לרשות הפיתוח על הקרקעות, שהוא מחזיק בהם.

(ב) עם חכירת שטחי הפרדסים קיבלו החוכרים, לעתים קרובות, גם שטחי בור, שרובם ככולם מתאימים לגידולים חקלאיים שונים. בעד שטחי בור אלה שילמו החוכרים דמי חכירה נמוכים, שהסתכמו ב-4 ל"י לדונם בממוצע לשנה.

לפעמים קיבלו החוכרים את אדמות הבור אפילו בלא תמורה בכלל. במקרה אחד קיבל חוכר, נוסף על שטח של 41 דונם פרדס, שהוחכרו לו, 83 דונם אדמת בור, בלא כל תשלום. במקרה אחר שילם החוכר בעד שטח של 3 דונם אדמת בור, בעוד שלמעשה החזיק בשטח של 51 דונם. בשני המקרים לא ציין החוזה המקורי את השטח הכולל של אדמות הבור שנמסרו; במקרה הראשון אמנם נרשם שטח הבור בחוזה שנה וחצי לאחר חתימתו, אך גם אחרי הרישום לא שולמו דמי חכירה בעד השטח הנוסף; במקרה השני לא נרשם בכלל שטח הבור בחוזה.

(ג) הפרדסים הוחכרו יחד עם זכויות המים שלהם. לגבי כמה מהפרדסים התבטאו זכויות המים ברשות לקבלת מים מרשת ההשקאה המרכזית; במקרים אחרים נמסרו הפרדסים לחוכרים יחד עם מכוני המים, שהיו בפרדסים. נתברר, שבמקרים לא מעטים עלתה תפוקת מכוני המים, שהוחכרו לפרדסנים, בהרבה על צריכת הפרדסים המוכרים להם (כצריכה רגילה, שעליה מתבססים דמי חכירה, נחשבת 800 מ³ לשנה לכל דונם פרדס ותיק ו-400 מ³ לשנה לכל דונם מטעים חדשים). עודף מים זה איפשר לחוכרים עיבודם של שטחים נוספים בעודפי מים אלה בלא כל תשלום או את מכירת המים העודפים.

במקרה אחד נמסר מכן מים בעל תפוקה של 160,000 מ³, בעוד שצריכת הפרדס הגיעה כדי 44,000 מ³ בקירוב בלבד. במקרה אחר הייתה התפוקה של מכן המים 80,000 מ³ לשנה, ואילו הפרדס צרך כ-48,000 מ³ לשנה. אחת החברות, שחכרה שטחים נרחבים, קיבלה 32 מכוני מים זורביים בלא כל תמורה.

(ד) חברות, שרכשו שטחים נרחבים, קיבלו הנחה בשיעור 9½% מהסכום, בו הוערך הנכס. אולם גם מספר חוכרים אחרים קיבלו הנחות עד 10%. רוב ההחכרות נעשו בסוף שנת 1954, ולפי החוזה חויבו החוכרים בתשלומים בשיעורים נוחים: 30% עם חתימת החוזה; 20% נוספים בחודש מארס 1955; 50% הנותרים בשלושה תשלומים שנתיים שווים, שישתלמו בחודש מארס של כל שנה החל מחודש מארס 1956, בתוספת ריבית של 7½% מיום חתימת החוזה. תנאי נוסף בחוזה הוא, שיתרת התשלום תהיה צמודה לעליה בשער החליפין הרשמי, שלפיו משלמת הממשלה למועצה לשיווק פרי הדר.

פגיעות בטוהר המידות

בהתאם להחלטת ועדת השרים לענייני מכירות מיום 24.8.1954 פנה מנהל רשות הפיתוח ביום 22.10.1954 אל מבקר המדינה במכתב, שבו ציין, שלפני מליאת רשות הפיתוח הובאה בקשתם של קבוצת עובדי רשות הפיתוח הרוצים לחכור פרדס הנמצא כעת בבעלות רשות הפיתוח. בקשר לכך הוא כתב:

כיידוע לך מחכירה רשות הפיתוח את הפרדסים הנמצאים בבעלותה ושעובדו על ידיה לתקופה של 49 שנים עם זכות הארכה ל-49 שנים נוספות, הן למשקים בהתישבות והן לחברות ולפרטים. בצורה כזו עברו ועוברים הפרדסים לגופים ולפרטים המקבלים על עצמם התחייבויות כספיות בצורת תשלום דמי חכירה.

בישיבת המליאה של רשות הפיתוח התעוררה השאלה, אם דינם של עובדי רשות הפיתוח כדין יתר אזרחי המדינה בנדון זה או יש למנוע מהם את הזכות לחכירת שטחים מרשות הפיתוח. היו חברים שהתנגדו לחכירה הנ"ל והיו שטענו שזכותם של עובדי רשות הפיתוח איננה נופלת מזכות יתר האזרחים בנדון.

יורשה נא לי להוסיף שהתנאים הכספיים וטיב הפרדס המדובר עליו אין בהם כל שינוי ביחס למה שנהוג לגבי אחרים, יתר על כן, רוב האנשים הרוצים להחזיר את הפרדס עומדים לפני פיטורין וחכירת הפרדס באה בכדי ליצור להם אפשרות של היאחזות בפרנסה כלשהי.

הבאתי את העניין לפני ועדת השרים הדנה בענייני מכירות והחכרות של רשות הפיתוח שהחליטה לבקש חוות דעת בנדון.

ההצעה שהובאה לפני ועדת שרים ע"י מנהל רשות פיתוח הייתה לאשר את העסקה ולא לשלול מעובדי רשות הפיתוח את הזכות הניתנת לכל אזרח במדינה. אודה לך מאוד, אם תואיל לחוות דעתך בהקדם האפשרי מבחינה עקרונית.

מבקר המדינה במכתבו מיום 18.11.1954 ענה :

על שאלות ממין אותה השאלה, שהבאת לפני במכתבך הנדון מטעם ועדת השרים הדנה בענייני מכירה והחכרה של רשות הפיתוח, כבר נודמן לי להביע דעה. כשבאתי להבהיר לעצמי שאלה כשאלתך, יצאתי מהעובדה, שעדיין אינו קיים חוק המסדיר עניינים מן הסוג הנדון, ולכן מן הנכון להתחשב בהשקפת הממשלה, כפי שהיא באה לידי ביטוי בהצעת חוק שירות המדינה, תשי"ג—1953, סעיף 23 של ההצעה אומר:

“...לא יהיה לעובד המדינה, לא במישרין ולא בעקיפין... כל חלק, עניין או טובת הנאה בכל חווה או עסק שנעשה עם המדינה או למענה או בשמה, ולא יהיה מנהל או בעל מניה בחברה שיש לה חלק או עניין בחווה או בעסק כזה...”

לפי הרעיון הגלום בסעיף הנזכר של הצעת חוק שירות המדינה יש למנוע עסקאות של עובדי מדינה עם המדינה, כנראה ביחוד בהתחשב בכך, שבמקרים כגון אלה ישאל הציבור המעוניין, אם אותו עובד מדינה או אותו גוף, המורכב כולו או חלקו מעובדי מדינה, היה משיג מה שהשיג, אלמלא קשריו עם המנגנון הממשלתי. עקרון זה לדעתי אפשר וצריך לסטות ממנו, כשהמדובר בפעולה, שמטרתה שיכון או התישבות. במקרים אלה גם לפי חוק מבקר המדינה מותר למבקר ולעובדי משרדו העוסקים בביקורת לקבל קרקע או הלוואות מן הממשלה. לעומת זאת חל העקרון הנזכר במיוחד על עסקאות, שמטרתן היא השקעה.

העובדה, שרוב עובדי רשות הפיתוח, שיש בדעתם לחזור פרדסים, עומדים לפני פיטורין, אין בה כדי לגרוע מתוקף העקרון הנ"ל: אין היא נוטלת מהעסקה הנדונה את אופי ההשקעה, ואינני רואה, אילו סיבות היו מצדיקות להגדיל במקרה זה את הפיצויים, שעובד מפוסר מקבל אותם בהתאם לתקש"ר.

ההחלטה לבקש ממבקר המדינה חוות דעת הייתה צריכה להביא לידי הפסקת כל פעולה בעסקאות אלה. משרד מבקר המדינה בדק חלק מעסקאות ההחכרה ונתברר: תוך התקופה, שעברה מהחלטת ועדת השרים לפנות אל מבקר המדינה עד קבלת תשובתו של מבקר המדינה, נחתמו, מבין החוזים שנבדקו, 6 חוזים על החכרת פרדסים לעובדי רשות הפיתוח או לשותפויות, שעל חבריהן נמנו גם עובדי רשות הפיתוח. שני חוזים נחתמו אחרי קבלת חוות דעתו של מבקר המדינה: האחד עם עובד רשות הפיתוח והשני עם בניו של עובד כזה.

הביקורת העלתה, ש-10 עובדי רשות הפיתוח היו בין חוכרי הפרדסים, ביניהם גם כאלה, שהיו אחראים, בתוקף תפקידם, להערכת שווי הפרדסים לצורכי קביעת דמי החכירה. במקרה אחד חתם עובד מסוים על הערכת פרדס, שנרכש אחר כך על ידי. בין הנהנים מעסקאות אלו היו 3 עובדי מדינה בכירים ממשרדים אחרים.

ב. שיכון "זבדיאל"

פגיעות בעקרונות החסכון והיעילות

החל מראשית שנת 1956 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בנוגע למכירת קרקע על ידי רשות הפיתוח לשם הקמת שיכון "זבדיאל" – שהחוזים עליו נחתמו בתקופה מ-1954 עד ראשית שנת 1956. ביקורת זו העלתה ליקויים חמורים.

1. הנתונים

קבוצות שונות התארגנו לשם הקמת שיכונים במשך שנת 1949 ובאו בדברים עם האפוטרופוס לנכסי נפקדים לשם הקצאת קרקע. בין קבוצות אלה יש להזכיר במיוחד שתי קבוצות הידועות בשם שיכון "הצמרת" ושיכון "זבדיאל". שיכון "הצמרת" היה נושא לביקורת בשנת 1951. כיוון שרשות הפיתוח החליטה על מכירת הקרקעות לשיכון "זבדיאל" אחרי גמר הדיונים בדבר שיכון "הצמרת" וכיוון שההחלטות הנוגעות ל"הצמרת" מהוות תקדים ל"זבדיאל", מן הצורך לחזור פה בקיצור על התפתחות ענייני שיכון "הצמרת".

קבוצת שיכון "הצמרת"

קבוצת שיכון "הצמרת" נגתה 27 איש, רובם עובדי מדינה בכירים. בסוף שנת 1949 הבטיח האפוטרופוס לנכסי נפקדים לקבוצה זו קרקע בצפון תל אביב בשטח של 500 מ² לכל משתכן. בתאריך 9.7.1950 נחתם על קרקע זה חוזה עם הקבוצה, בו נקבע מחיר הקרקע בסך 3 ל"י ל-מ². לפי חוזה זה שילם כל אחד מהמשתכנים, ביום 12.7.1950, סכום של 300 ל"י. הקבוצה ניגשה בשנת 1950 לעבודות פיתוח השטח, וכל אחד מן המשתכנים השקיע בפיתוח זה סכום נוסף של 600 ל"י בקירוב.

אחרי שעניין הקצאת קרקע לשיכונים לעובדי מדינה נדון בעתונות, הורה שר האוצר ביום 18.12.1950 להפסיק את המשא ומתן על השיכונים ואת ביצוע אותם החוזים, שכבר נחתמו.

(א) מבקר המדינה בדק את הפעולות של האפוטרופוס בקשר לשיכון "הצמרת", וסיכם את תוצאות הביקורת בדיון וחשבון שלו אל ועדת הכספים של הכנסת מיום 19.8.1951. בדו"ח זה הגיע מבקר המדינה בין השאר לכמה מסקנות כלליות:

הביקורת הוכיחה את הצורך בקביעת עקרונות לאישור שיכון או דיור לעובדי מדינה. בחירת המועמדים לשיכון צריכה להיות מותנית בבדיקת הדחיפות של כל מקרה ומקרה. העקרון חייב להיות, שאמנם עובדי מדינה הזכאים לדירה יכולים להשיגה, אולם התנאים לקביעת המועמדים יהיו כאלה, שעל ידי הקצאת השטח לשיכון או לדיור לא יופלו עובדי המדינה הנהנים מזכויות אלה לטובה על עובדי מדינה אחרים או על אזרחים הזכאים לשיכון. כמו כן יש לבדוק בכל מקרה ומקרה את גורל דירתו הנוכחית של העובד.

מחיר רכישת הקרקע חייב להיקבע על סמך הערכה רשמית סדירה. במקרים בהם השתנה ערך הנכסים מאז תחילת המשא ומתן ועד לתאריך חתימת החוזה, ייתכן להסכים לכך שהמועמדים, שהתחייבו לרכוש את המקרקעים, יקבלו לפי ערכם בתחילת המשא ומתן.

(ב) משודע תוכנו של דו"ח זה לאוצר, הודיעה רשות הפיתוח, שלא תוכל לקיים את החוזה מיום 9.7.1950, שנחתם עם קבוצת שיכון "הצמרת" ושבוצעו הופסק לפי הוראת שר האוצר מיום 18.12.1950, כאמור לעיל. בעקבות המשא ומתן, שהתנהל בין המדינה (רשות הפיתוח) לבין המשתכנ-נים, הוסכם, שמר פ. רוזן (שלא כיהן באותה תקופה כשר בממשלה) יחליט על העניין כבורר יחיד. הבוררות הקיפה 21 מועמדים לשיכון, לאחר ש-6 מן הקבוצה ויתרו על זכויותיהם בחוזה עוד לפני התחלת הבוררות. הבורר פסק בהחלטתו מיום 29.12.1952, שמתוך הקבוצה של 21 החברים הנשארים, 12 חברי קבוצת שיכון "הצמרת" יקבלו את הקרקע במחיר של 3 ל"י ל-מ² לכל משתכן לפי התכנית המקורית, אולם יוקצה מגרש משותף לשני משתכנים בשטח של 500 מ². לפי פסק הדין היה על המשתכנים לשלם את יתרת המחיר מיד. מסתבר, שהבורר הביא בחשבון, שכל 12 חברים אלה היו זקוקים לדיוור באופן דחוף, והם השקיעו, כמו שאר החברים – עוד לפני שהוחלט להפסיק את ביצוע השיכון – מאמצים מרובים בהכנת התכנית ופיתוח השטח כדי לקדם את הכנת דירותיהם. לגבי 9 החברים האחרים של הקבוצה נמשכה הבוררות; בהמשך הבורר ויתרו כולם על ביצוע החוזה בעין, והבורר החליט ביום 30.7.1953, של-9 חברים אלה יוחזרו הכסף, ששילמו על חשבון מחיר הקרקע, והסכומים, שהשקיעו בעבודות הפיתוח והתכנון. בהתחשב בפיחות ערך הלירה הישראלית שחל בינתיים נקבע, שיוחזרו הסכומים, ששולמו בזמנו, בתוספת המתאימה לפי-חות ערך הל"י; לפי חישוב זה היה על רשות הפיתוח לשלם לחברים אלה, בעד כל לירה שהשקיעו, 3.200 ל"י.

(ג) אחרי החלטת הבורר מיום 29.12.1952 הובאה לפני ועדת השרים הכלכליים לאישור מכירת קרקעות, בישיבתה מיום 22.3.1953, הצעת רשות הפיתוח על מכירת הקרקע ל-12 החברים, ש-אושרו על ידי הבורר. הוועדה דנה בהצעה זו לאור החלטת הבורר, והחליטה לאשר את המכירה בתנאים, שנקבעו על ידי הבורר.

קבוצת שיכון "זבדיאל"

קבוצת שיכון "זבדיאל" הייתה מורכבת ברובה מעובדי עיריית תל אביב ובמיעוטה מעובדי האפוטרופוס לנכסי נפקדים. לקבוצה זו הבטיח האפוטרופוס לנכסי נפקדים ביום 18.1.1950 קרקע, אף הוא בצפון תל אביב, אולם ללא הקצאת שטח מסוים. המשתכנים הנמנים על עובדי עיריית תל אביב שילמו ביום 30.5.1950 סכום כולל של 5,000 ל"י וביום 13.7.1950 עוד 10,000 ל"י, ואלה הנמנים על עובדי האפוטרופוס לנכסי נפקדים שילמו ביום 28.9.1950 סכום כולל של 3,900 ל"י; פירוש הדבר, שכל אחד שילם 300 ל"י בקירוב. רשימת השמות של חברי הקבוצה נמסרה לרשות הפיתוח רק בחודש מארס 1953. ברשימה זו צוינו שמותיהם של 55 עובדי עיריית תל אביב ו-14 עובדי האפוטרופוס לנכסי נפקדים.

(א) באותה ישיבה מיום 22.3.1953, שבה הוחלט על המכירה ל-12 החברים של שיכון "הצמרת", הובאה לפני ועדת השרים הכלכליים הצעה למכירת קרקע לשיכון "זבדיאל". מנהל רשות הפיתוח הסביר לוועדה, שבהתאם לרשימה שנתקבלה מורכבת הקבוצה מ-69 חברים; ובהצעה, שהוגשה לוועדה, נאמר, שהקרקע הוערך על ידי שמאי פרטי ביום 28.6.1950 לפי 3 ל"י ל-מ². הוועדה החליטה למכור 22,500 מ² לקבוצת שיכון "זבדיאל" במחיר של 3 ל"י ל-מ², ובאותם התנאים, כפי שנקבעו בשביל חברי שיכון "הצמרת".

(ב) ביום 16.4.1953 אישרה מליאת רשות הפיתוח את מכירת הקרקע לקבוצת שיכון "זבדיאל". במשך השנים 1954–1956 נחתמו חוים בין רשות הפיתוח לבין 74 משתכנים. מספר זה נתהווה כדלקמן: מתוך 69 המועמדים הכלולים ברשימה, שהוגשה בחודש מארס 1953, ויתר מועמד אחד, ונוספו לרשימה 7 מועמדים חדשים, ביניהם 5 עובדים בכירים של רשות הפיתוח; לפיכך הוכנו 75 חוים לחתימה, שמהם נחתמו עד גמר הביקורת – 74. כל אחד מ-74 החברים קיבל 300 מ² במחיר של 3 ל"י ל-מ², והקונים הורשו לשלם את המחיר – במידה שלא כוסה על ידי התשלומים הקודמים – בשיעורים חודשיים במשך שנתיים.

תיקי רשות הפיתוח אינם מראים, אילו סיבות הניעו את רשות הפיתוח לצרף 7 חברים אלה.

(ג) בעוד שבתיקים אחרים של רשות הפיתוח הנוגעים למכירות נמצאו העתקים מההצעה למכירה באותה הצורה, שבה הוגשה לוועדת השרים הכלכליים, אינו מכיל התיק על המכירה הנדונה אלא את המסמך הבא, שכנראה מהווה העתק מההצעה המקורית, בתוספת השלמות, שנעשו לאחר ישיבת הוועדה:

העתק

חוק רשות הפיתוח (העברת נכסים), תשי"ז-1950

הצעה למכירה

של קרקע עוברת לציבור/מקרקעין אחרים

מספר: רפ/85/55

מספר סדורי של ההצעה 440

1. המקום (תיאור מפורט) צפון תל אביב (ע"י ככר המדינה)
2. סוג הקרקע
3. הגוש 6108, 6213 החלקה בגוש 6213: קטעים מתוך 37, 36, 192, 193, 38, 194. בגוש 6108: קטעים מתוך 35, 38, 39, 22, 23, 24, 47, 200.
4. שטח הקרקע במטרים מרובעים 22.500 (בערך)
5. ממי נרכשה הקרקע על ידי רשות הפיתוח האפוסטרופוס לנכסי נפקדים.
6. הקונה המוצע (שם משפחה, במקרה של אישיות משפטית השם הרשום המלא) קבוצה של עובדי עיריית תל אביב יפו והאפוסטרופוס לנכסי נפקדים.
7. כתובת מדויקת ועד שיוכן "זבדיאל" ע"י עיריית ת"א.
8. לאיזו מטרה מיועדים המקרקעים למסירה במתנה לקהק"ל לשכון המשתכנים הנ"ל.
9. תמורת המכירה 67,500 ל"י (בערך)
10. אופן הערכת התמורה ועל ידי מי לפי 3 ל"י הממ"ר של אינג' ד. קולמן מיום 28.6.50.
11. הערות: אושר בישיבת המליאה של רשות הפיתוח מיום 16.4.53, השטח נמסר בהתאם להתחייבות האפוסטרופוס לנכסי נפקדים מיוני 1950 כן הוכנס תשלום שנתי בסך 18,900 ל"י ויתר התשלומים הופקדו בבנקים.

חתימה (—) א. עקביה
בשם רשות הפיתוח

תאריך 26.5.53

אישור מס' 359

ההצעה אושרה על ידי ועדת השרים לאישור מכירת קרקעות ע"י רשות הפיתוח בישיבתה מיום ט' בניסן תשי"ג — 22.3.53, וגרשמה בפרטיכל מס' נב/שיג של הממשלה מיום י"ז בניסן תשי"ג — 31.3.53.

מזכיר הממשלה
זאב שרף

תאריך 2.6.53

מסמך זה נכתב על הטופס המקובל להצעות המוגשות לוועדת השרים הכלכליים. החלק הראשון של המסמך – 'הצעה למכירה' – כולל בסעיפים 1 עד 10 את התוכן הרגיל של הצעה מסוג זה. לעומת זאת כולל סעיף 11 הערה על החלטת מליאת רשות הפיתוח מיום 16.4.1953, והמסמך עצמו נושא את התאריך 26.5.1953.

בחלק השני של המסמך – 'אישור מס' 359 – נמצא האישור המקורי של מזכיר הממשלה על החלטת ועדת השרים מיום 22.3.1953. האישור נושא את התאריך 2.6.1953.

2. המסקנות

(1) רשות הפיתוח לא מסרה לוועדת השרים את כל הנתונים, שהיו דרושים כבסיס להחלטת הוועדה בעניין 'זבדיאל', ואחד מהנתונים החשובים שנמסרו לא היה נכון.

כשמחליטה ועדת השרים על הצעת מכירה לקרקע המובאת לפניה, מן הצורך שתהא בטוחה בכך, שאכן הביאה רשות הפיתוח לידיעתה את כל העובדות העשויות להשפיע על החלטת הוועדה, הן אלו העשויות להביא לידי חיוב העסקה והן אלו העלולות להביא לידי דחייתה או לשינויים בהצעה. רשות הפיתוח חייבת להביא את כל העובדות האלה; אם לגבי עובדה מסוימת יכול להתעורר ספק, ביחס להשפעתה על החלטת הוועדה, עליה להביא עובדה זו לידיעת ועדת השרים: ברי שוועדת שרים אינה יכולה לחקור את מצב הדברים, והיא מגיעה לידי החלטה על סמך הנתונים המובאים לפניה.

(א) רשות הפיתוח הייתה צריכה להצביע על ההבדלים הניכרים, שבין שני השיטות, שנדונו ביחד בוועדת השרים. הנסיבות שיכלו לחייב ביצוע בעין של שיכון 'הצמרת' – במידה שבוצע ובמחיר בו בוצע – היו שונות בהרבה מהנסיבות הכרוכות בשיכון 'זבדיאל'.

ביום 9.7.1950 נחתם חוזה עם קבוצת 'הצמרת', שהקנה לה זכויות על שטח מסוים של קרקע. עם חברי שיכון 'זבדיאל' לא היה קיים כל קשר כזה, לא נעשה חוזה, ולא הוקצה להם קרקע מסוים. חברי שיכון 'הצמרת' השקיעו 300 ל"י כל אחד על חשבון הקרקע, והם פיתחו את הקרקע, הוזמנו תכניות, והשקיעו בכך השקעה נוספת של 600 ל"י כל אחד. כיוון שלחברי שיכון 'זבדיאל' לא היה ידוע, איזה שטח יוקצה להם, לא השקיעו כספים בתכנון ופיתוח הקרקע, והם הסתפקו בתשלום 300 ל"י בקירוב על חשבון הקרקע.

(ב) הנתון, שרשות הפיתוח ציינה בסעיף 10 של ההצעה, לא היה נכון: המעריך, שהערכתו הוכרה במסמך הנ"ל, העריך ביום 28.6.1950 את הקרקע לא בסך 3 ל"י, אלא ב-6 ל"י ל-מ².

(2) בעוד שבמקרה של שיכון 'הצמרת' חתמה רשות הפיתוח על החוזה לפני שהתחילה הביקורת על הקצאת קרקע לשיכונים עובדים ציבוריים, הרי בשעת חתימת החוזה עם חברי שיכון 'זבדיאל' בשנים 1954 עד 1956 היו לפניה: העקרונות שנקבעו בדו"ח של מבקר המדינה על שיכון 'הצמרת' מיום 19.8.1951; פסק הדין של הבורר מיום 29.12.1952; ההחלטה של ועדת השרים מיום 22.3.1953 בדבר שיכון 'הצמרת'; ההחלטה מאותו יום בדבר שיכון 'זבדיאל' בעצמו.

תוך כדי ביצוע המכירה חרגה רשות הפיתוח מהחלטת ועדת השרים, ולא התחשבה בעקרונות שנקבעו לגבי שיכון 'הצמרת' ושהיו צריכים להוות קו מנחה לטיפול בשיכון 'זבדיאל'.

(א) לפי חוק רשות הפיתוח, העברת קרקעות, תשי"א-1950, טעונה כל מכירת קרקעות החלטה של הממשלה. בעת דיון ועדת השרים לאישור מכירות קרקע עמדה לדיון מכירת קרקע ל-69 חברים בלבד. המכירה ל-7 החברים הנוספים נעשתה אפוא בלא שהוחלט עליה על ידי ועדת השרים לאישור מכירות קרקע. במכירת קרקעות על ידי רשות הפיתוח לקונים, שהממשלה לא אישרה אותם, יש לראות פגיעה בחוק.

(ב) אין זו עבירה פורמלית נרידא. כיוון ש-7 החברים שנוספו הצטרפו לקבוצה כמה שנים אחרי התהוותה, לא חלו עליהם הנימוקים, שחלו על אלה, שבשמן התנהל משא ומתן עם האפו-

טרופוס עוד בראשית 1950 ושילמו את השיעור הראשון על חשבון הקרקע עוד בקיץ או בסתיו 1950.

אם בשנת 1953 פנו אל רשות הפיתוח מעוניינים בשיכון, הרי ראשית כל צריך היה לבדוק את צדקת ההצעות החדשות. בד"ח מבקר המדינה מיום 19.8.1951 בעניין שיכון "הצמרת" הוד"ג, שבחירת המועמדים לשיכון מותנית במידת הדחיפות של כל מקרה ושיש לבדוק בכל מקרה את גורל דירתו הנוכחית של העובד. התיק של רשות הפיתוח אינו מראה, שבדיקה כזאת נעשתה ואינו כולל הנמקה בדבר בחירת המועמדים.

חשיבות יתירה נודעת במקרה כזה לקביעת המחיר של הקרקע. רשות הפיתוח בעצמה ציינה, שבתקופת המכירה נאמד ערך הקרקע – שפותח בשנים מאז 1950 – ב"ל 15 ל"ל-מ². רשות הפיתוח מכרה ל-7 החברים שנוספו את הקרקע – בלא אישור ועדת השרים ובלי בדיקת הנסיבות האישיות שלהם – במחיר של 3 ל"ל-מ².

(ג) ועדת השרים לאישור מכירות קרקע קבעה, בהחלטתה מיום 22.3.1953, שחברי שיכון "זבדיאל" יקבלו את הקרקע באותם תנאים, כמו חברי שיכון "הצמרת". הבורר בעניין שיכון "הצמרת" קבע במפורש, שמחיר הקרקע ישולם מיד. לעומת זאת הורשו חברי שיכון "זבדיאל" לשלם את המגיע מהם בתשלומים לשיעורים במשך שנתיים מיום חתימת החוים.

ג. מכירת נכסים עירוניים לעידוד התעשייה

פגיעות בעקרונות החסכון והיעילות

אחד מתפקידיה החשובים של רשות הפיתוח מראשיתה היה עידוד הפיתוח התעשייתי על ידי מכירה או החכרה של נכסים עירוניים למפעלי תעשייה בתנאים נוחים ובהנחה נאותה. בעת בדיקת המכירות שבוצעו באזור ירושלים נתברר, שרשות הפיתוח נוהגת באזור ירושלים להעניק לרוכשי אדמות לצורכי תעשייה הנחה בשיעור של 25% ממחיר ההערכה. נוהג זה מתקבל על הדעת, אולם דווקא מדיניות מחירים כזאת דורשת הסדר ברור על כל פרטי, וביצוע המכירות צריך להתבסס על בדיקה קפדנית של כל מקרה ולהתנהל בצורה שתאפשר לקבוע, אלו היו הנתונים והשיקולים, לפיהם פעלה רשות הפיתוח בכל מקרה ומקרה.

משרד מבקר המדינה בדק את מכירות רשות הפיתוח באזורים מספר, שבהם היה מקום וצורך בעידוד התעשייה על ידי מסירת קרקעות: ירושלים, חיפה, עכו, נתניה ופתח תקוה.

(1) קביעת המחירים

(א) הביקורת העלתה, שבמספר ניכר של מקרים נמסרו לתעשיינים קרקעות עוד בשנים הראשונות שלאחר קום המדינה, כשמכירת הקרקעות לא הייתה אפשרית, כיוון שלא היו עדיין בנמצא התנאים הפורמאליים לביצוע המכירות. בכמה מן המקרים נמסר הקרקע לפי חוזה חכירה, שנעשה עם האפוטרופוס לנכסי נפקדים או עם רשות הפיתוח. במקרים אחרים עלו התעשיינים על הקרקע בלא כל הסדר חוזי עם המדינה, על סמך הסכמים עם העיריות, שלהן מסר האפוטרופוס לנכסי נפקדים את הקרקעות לצורך עידוד התעשייה. כך קרה, למשל, בנתניה ובפתח תקוה.

חוזי המכירה על קרקעות אלה נחתמו רק בשנים 1955 ו-1956; בעת קביעת המחיר עמדה רשות הפיתוח בפני השאלה, באיזו מידה עליה להתחשב בעובדה, שבעת חתימת החוים כבר היו קיימים בתי החרושת מזה כמה שנים.

מבחינה עקרונית מוצדק היה להשתמש, לגבי קביעת המחיר, כבנקודת מוצא בערך הקרקע, כפי שהיה בעת מסירתו; אולם, בין הגורמים הקובעים את מידת ההתחשבות בערך זו נודעת חשיבות מיוחדת למידת התשלומים, שנעשו על חשבון הרכישה, עוד בשנים הראשונות לשימוש בקרקע. הביקורת העלתה, שבעת חתימת החוים בשנים 1955 ו-1956 הובאו בחשבון, במקרים רבים, ההערכות מן השנים הראשונות לקום המדינה, גם בלי שנתקבלו מאת התעשיינים תשלומים

על חשבון המכירה. לפיכך היה במחיר זול זה משום הפליה לרעת קונים – ובהם גם תעשיינים – שרכשו קרקעות דומות ושילמו בעדן מחיר הנקבע על סמך הערכות, שנעשו בומן חתימת החוזה בשנת 1955 או 1956.

(ב) חוק רשות הפיתוח (העברת נכסים), תשי"ב-1950, מחייב החלטת ממשלה (ועדת השרים לענייני כלכלה) על כל מכירת קרקע, ולפיכך דרוש היה, שכל תיק מכירה ישקף את החומר, שהובא לוועדת השרים, על כל נתוניו ונימוקיו. לעומת זאת כוללים תיקי רשות הפיתוח רק העתק הטופס, בו השתמשה רשות הפיתוח לשם הגשת ההצעה (הכולל בדרך כלל רק ציין השטח, שם הקונה והמחיר המוצע, וברוב המקרים מלבד זה את מחיר ההערכה). ואת החלטתם הסופית של השרים הכלכליים. אין אפוא ללמוד מתוך התיקים, מה היו העובדות, הנתונים והשיקולים, שהובאו בפני הוועדה בישיבתה, שדנה והחליטה על העסקה.

(2) מכירת מקרקעין לחברת "קייזר-פרייזר" במפרץ חיפה

בשנת 1950 נמסר לחברת "קייזר-פרייזר" שטח של 73 דונם, שעליו כבר נמצאו באותו זמן מבנים שונים. בשטח זה נכלל שטח של 8 דונם – שגם עליו היו מבנים – שהופקע במיוחד למען החברה. לפי חוזה מכירה, שנחתם רק בשנת 1955, היה על חברת "קייזר-פרייזר" לשלם בעד השטח של 73 דונם עם המבנים שעליו 83,000 ל"י, על בסיס המחיר שנקבע בשנת 1950. אין ספק, שבמקרה זה היו קיימים נימוקים חשובים לעידוד המפעל, אולם תוך כדי בדיקה, באיזו מידה היה מוצדק המחיר הנקוב לעיל, יש להביא בחשבון את העובדות הבאות :

(א) בעת קביעת המחיר לא היה ידוע עדיין, מה יהא על הממשלה לשלם בעד 8 הדונמים, שהופקעו ביוני 1950. המעריך הממשלתי העריך את השטח בלא המבנים שעליו, בחודש אוגוסט 1951, בסך 450 ל"י הדונם, שהם 3,600 ל"י לשטח כולו. בעלי הקרקע המופקעת תבעו בעד אותו שטח, על המבנים שעליו, סך של 100,000 ל"י ועוד כ-50,000 ל"י נוספות על חשבון נזקים, שנגרמו להם. רשות הפיתוח התנגדה לתביעה זו, והעניין נמצא עדיין בדיון בין הצדדים.

(ב) בחודש יוני 1952 הוערך כל השטח שנית, על המבנים שעליו, הפעם על ידי מהנדס רשות הפיתוח, בסכום של 170,000 ל"י, מהן 81,000 ל"י על חשבון המקרקעין והיתר על חשבון המבנים. כשהוגשה ההצעה לאישור ועדת השרים לענייני כלכלה בחודש יוני 1953, לא הוזכרה כל הערכה בטופס, שהוגש לה על ידי רשות הפיתוח.

(ג) רק לאחר שאשררה ועדת השרים הכלכליים את המכירה, ביולי 1953, החלה החברה משלמת כספים על חשבון הרכישה. להלן פירוט התשלומים :

ל"י	השנה
42,810	בשנת 1953
20,000	בחודש פברואר 1954
13,940	בחודש נובמבר 1955

החברה לא חויבה לשלם דמי חכירה או כל תשלום אחר בעד השימוש בקרקע ובמבנים עד שנת 1953.

(3) מכירת מקרקעין לחברה פרטית בירושלים

בראשית שנת 1956 קנתה חברה פרטית מגרש בן 6 דונמים באזור התעשייה במקור ברוך בירושלים. החברה עלתה על הקרקע עוד בשנת 1952 בהסכמת רשות הפיתוח, אולם לא שילמה כל דמי חכירה בעד ניצול הקרקע. המחיר, שנקבע לחברה זו בהתחלת שנת 1956, נתבסס על

הערכה מראשית שנת 1953, ועליו קיבלה החברה הנחה בשיעור 30%. באותה תקופה נמכרו שטחים שונים לחברות אחרות – מהן שעלו על הקרקע עוד בשנת 1950 ושילמו דמי חכירה עד מועד הרכישה – על סמך הערכות שנעשו בסמוך למועד הרכישה ובהנחה של 25%. לא ניתנה כל הנמקה לתנאים המיוחדים, שהוענקו לחברה הנ"ל.

(4) ניצול נכסים באזור התעשייה בנתניה

בחודש יולי 1949 העמיד האפוטרופוס לנכסי נפקדים שטח של 665 דונם לרשותה של עיריית נתניה למטרות תעשייה, בלא חוזה ובלא קביעת תנאים לאופן ניצול הקרקע. העירייה מצדה מסרה את הקרקע ל-108 חרשתנים לצורך הקמת מפעלים תעשייתיים.

ראש עיריית נתניה טוען, שהאפוטרופוס לנכסי נפקדים הבטיח לו בעל פה, עוד בשנת 1950, שהשטח יימכר למעוניינים במחיר של 375 ל"י לדונם – שהיה מחיר הקרקע בשנת 1949. בשנת 1951 החליטה ועדת השרים שלא למכור את השטח אלא להחכירו בלבד. ראש העיר הסכים להסדר זה, אולם בעלי התעשייה התנגדו לו, והמשיכו להחזיק בקרקע בלא חוזים. רק בשנת 1953 החלה רשות הפיתוח לדרוש הסדר העניינים. באותו זמן נאמד על ידי מנהל רשות הפיתוח ערך הקרקע באותה סביבה בסך 700–750 ל"י לדונם.

בספטמבר 1954 קבעה רשות הפיתוח, תוך הסכמה עם העירייה, את ערך הקרקע ב-600 ל"י לדונם, והציעה למחזיקים לחכור את הקרקע ולשלם דמי חכירה על בסיס הערכה זו או לרכוש את הקרקע במחיר דלעיל ולשלם דמי חכירה בשיעור 4% לשנה מערך הקרקע עד מועד הרכישה.

ביוני 1956 קבעה הביקורת, שרק כ-20 מפעלים קיבלו את תנאי רשות הפיתוח, ויתרם לא שילמו דמי חכירה ולא ערכו חוזי מכר על השטחים שבהחזקתם.

ממצאי ביקורת שונים

א. הנהלת חשבונות ודוחות כספיים

(1) הנהלת חשבונות

השיטה של הנהלת החשבונות ברשות הפיתוח וסדריה כבר נדונו בדוחות השנתיים הקודמים של מבקר המדינה. בדוח מס' 5 (עמ' 131) צוין:

"שיטת הנהלת החשבונות של רשות הפיתוח וסדריה אינם הולמים את הצרכים של מוסד כגון זה. נקבע במיוחד:

(א) קיימים פיגורים ניכרים ברישום;

(ב) העסקאות הכרוכות בנכסים, שהועברו מהאפוטרופוס לנכסי נפקדים, לא מצאו את ביטויים השלם והמתאים בחשבונות.

כתוצאה מכך, אין הנהלת החשבונות נותנת תמונה ברורה על מצב הרכישות והמכירות.

בדוח מס' 6 (עמ' 98) נאמר, כי הביקורת נתקלה בקשיים כיוון שלא היו בהנהלת החשבונות של רשות הפיתוח רישומים מלאים ומפורטים על הוצאות עיבוד הפרדסים. כן היו קשיים בבדיקה של מכירת נטיעות חדשות.

ביום 29.9.1953 רכשה רשות הפיתוח את מרבית נכסי האפוטרופוס לנכסי נפקדים, וניגשה לניהול של רכוש זה ביום 1.10.1953. כיוון שגודל היקפו של הרכוש וריבוי האנשים, שרשות הפיתוח הייתה צריכה לבוא אתם במגע, חייבו דצנטרליזציה של חשבונות הרכוש, הקימה רשות הפיתוח ארבע הנהלות מחוזיות, ועליהן הוטל לנהל את חשבונות נכסיהן שבאותו מחוז. היה עליהן

גם לערוך הסכמים עם לקוחות ולגבות את הכספים המגיעים לפי הסכמים אלה. הנהלת החשבונות המרכזית טיפלה רק בעסקאות ארציות כלליות, וערכה ריכוזים ארציים חודשיים על סמך הדוחות, שהמחוזות הגישו לה.

הסדר כזה מחייב קיום שיטה אחידה של הנהלת חשבונות בארץ כולה וקיום פיקוח מרכזי, שיהא בו כדי להבטיח, בכל שלבי הרישום, תיאום מלא בין המחוזות לבין המרכז.

הביקורת העלתה:

(א) החשבונות במרכז נוהלו בשיטה עסקית למחצה, וכללו – נוסף על פעולות המזומנים – גם התחייבויות וחכיות. לעומת זאת המשיכו המחוזות לנהל חשבונותיהם לפי שיטת מזומנים, כפי שנהוג היה קודם לכן בחשבונות האפטרופוס לנכסי נפקדים.

(ב) במשך הזמן נתברר, שלשם פישוט העבודה ויעולה רצוי יהיה להעביר את גביית החובות, המגיעים לרשות הפיתוח מלקוחות שונים – בקשר למכירת נכסים או החכרתם, שחשבונותיהם התנהלו במרכז – לטיפול המחוזות, שנכסים אלה מצויים בהם. העברה זו החלה ביום 1.4.1954, ובקשר אליה נשלחו למחוזות רשימות מפורטות של חייבים, על סמך חתום, שנחתמו עד 31.3.1954.

העברת הטיפול בגבייה לא לוותה הוראות מתאימות בדבר שיטת רישום החובות. כתוצאה מחוסר הוראות ובהיעדר פיקוח מרכזי על החשבונות, פעל כל מנהל חשבונות במחוז לפי שיטתו הוא. הדוחות החודשיים לא נתבססו אפוא על נתונים אחידים.

(1) במחוז חיפה התנהלו חשבונות רוכשי הנכסים רק בכרטיסיית עזר, מחוץ למערכת החשבונות. בדוח, שהוגש למרכז, נכללו התשלומים במזומנים בלבד ; לפיכך לא כלל הדוח הכספי של רשות הפיתוח ליום 31.3.1955 בין ההכנסות ממכירת נכסים את חובות הקונים על חשבון מכירת אלו בסך 331,849 ל"י.

(2) במחוז יפו בכלל לא נרשמו בחשבונות 1954/55 ההכנסות מחוזי מכר, שהסתכמו ב-487,395 ל"י ; תשלומים במזומנים שנתקבלו נרשמו בחשבונות חוץ.

התשלומים על חשבון חובות משנת 1953/54 נרשמו, אחרי העברת החשבונות מהמרכז למחוז, כהכנסות חדשות ממכירות והחכרות. כתוצאה מכך כלל הדוח הכספי של רשות הפיתוח ליום 31.3.1955 הכנסות ממכירה והחכרה של נכסים בסך 369,290 ל"י, שכבר נכללו בדוח הכספי ליום 31.3.1954.

(3) רשות הפיתוח עוסקת שנה שנה בגביית כספים מדייריה על יסוד שטרות, שניתנו על ידי הדיירים. הסכום הנגבה מסתכם ב-3,000,000 ל"י בקירוב ומספר השטרות ב-250,000 בקירוב. לא נקבעו סידורים מתאימים לפיקוח על מחזור השטרות.

בעקבות הביקורת הוחל בקיץ 1956 בבדיקת מצב השטרות. הבדיקה לא סוימה עד סוף שנת 1956.

(2) הדוחות הכספיים

בחודש יוני 1956 המציאה רשות הפיתוח למשרד מבקר המדינה את דוחותיה הכספיים לשנות הכספים 1953/54 ו-1954/55. הדוח הכספי לשנת 1955/56 לא הוכן עדיין.

הדוחות הכספיים והמאזנים אינם משקפים את מצבה המשקי והכספי של רשות הפיתוח, כפי שמתברר מההסברים הניתנים להלן.

להלן ריכוז הדוחות הכספיים על התקבולים והתשלומים לשנות הכספים 1953/54 ו-1954/55 וריכוז המאזנים ליום 31.3.1954 וליום 31.3.1955.

רשות הפיתוח
(א) ריכוז הדו"חות הכספיים

לשנים 1953/54 – 1954/55

1954/55 ל"י	1953/54 ל"י	תקבולים
5,173,062	2,459,803	1. הכנסות מנכסים עירוניים שכר דירה ודמי היתר
		2. הכנסות מנכסים כפריים מכירת פרי הדר
6,085,018	577,435	דמי חכירה ושונות
5,551,913	223,220	
533,105	354,215	
		3. הכנסות ממכירה וחכירה של מקרקעין ופרדסים
8,727,648	2,715,248	
487,037	108,405	4. הכנסות שונות
20,472,765	5,860,891	
		עודף תשלומים על תקבולים (הועבר לריכוז המאזנים, אקטיב, 3. להלן)
	2,798,069	
20,472,765	8,658,960	תקבולים ס"ה
		תשלומים
		1. הוצאות ישירות על נכסים עירוניים החזקה ומסים
1,656,322	698,864	
		2. הוצאות ישירות על נכסים כפריים עיבוד ושיקום פרדסים
2,248,750	3,196,950	
4,347,843	3,753,416	3. רכישת נכסים ופיתוח
1,687,105	997,801	4. הוצאות ארגוניות
19,290	11,929	5. הוצאות שונות
9,959,310	8,658,960	
		עודף תקבולים על תשלומים (הועבר לריכוז המאזנים, פסיב, 2. להלן)
10,513,455		
20,472,765	8,658,960	תשלומים ס"ה

רשות הפיתוח
(ב) ריכוז המאזנים

ליום 31.3.1954 וליום 31.3.1955

ליום 31.3.1955 ל"י	ליום 31.3.1954 ל"י	אקטיב
		1. מזומנים
67,275	403,566	בבנקים
15,352,638	3,018,761	בחשבון החשב הכללי
15,425,710	3,431,021	בסניפים
5,797	8,694	
		2. חייבים ויתרות חוב
11,406,661	3,935,410	חייבים שונים
6,347,243	8,534,748	האפוטרופוס לנכסי נפקדים
287,069	492,068	מתכונים
18,040,978	12,962,231	מניות
5	5	
		3. חשבון עודף וגרעון
		עודף תשלומים ליום
		31.3.1954 (הועבר מריכוז הדו"חות
	2,798,069	הכספיים - תקבולים, לעיל)
		פחות עודף תקבולים
		ליום 1.4.1953
	2,484,604	
	313,465	
33,466,688	18,877,856	אקטיב ס"ה

פסיב

		1. זכאים ויתרות זכות
203,230		חב' עמידר - שכר דירה וכו'
17,860,981	12,232,141	קרן קיימת לישראל
1,391,559		חוכרי פרדסים
1,402,464	3,676,567	רוכשים וחוכרים של מקרקעין
25,437,837	2,969,148	זכאים שונים
4,579,603	18,877,856	
		2. חשבון עודף וגרעון
		עודף ליום 31.3.1955
		(הועבר מריכוז הדו"חות
		הכספיים - תשלומים, לעיל)
		פחות גרעון ליום 1.4.1954
10,513,455		
8,028,851	2,484,604	
33,466,688	18,877,856	פסיב ס"ה

א. ממצאי הביקורת לריכוז הדו"חות הכספיים

תקבולים ותשלומים לשנים 1953/54 ו-1954/55

תקבולים

סעיף 1: הכנסות מנכסים עירוניים – שכר דירה ודמי היתר

ההכנסות משכר דירה ודמי היתר בשנת 1953/54 מתייחסות רק למחציתה השנייה של שנת הכספים, הואיל ורשות הפיתוח רכשה, כאמור, את נכסי הנפקדים ביום 29.9.1953. בחשבון ההכנסות מנכסים עירוניים לא נכללו ההכנסות, שקיבלה חברת "עמידר" בשנות 1953/54 ו-1954/55 מ-17,000 יחידות דיור של רשות הפיתוח, הנמצאות בניהולה. הכנסות אלו מסתכמות בסך 2,025,995 ל"י ברוטו; הוצאות ניהול נכסים אלה, שהסתכמו בסך 1,441,384 ל"י, לא נכללו אף הן בסעיף 1 "תשלומים": הוצאות ישירות על נכסים עירוניים; לפיכך הכנסות נטו בסך 584,611 ל"י לא נכללו בחשבון זה.

סעיף 2: הכנסות מנכסים כפריים – מכירת פרי הדר

הסכום של 223,220 ל"י – ההכנסות ממכירת פרי הדר – הרשום כהכנסות בשנת הכספים 1953/54, אינו מהווה אלא סכום חלקי בלבד. למעשה הסתכמו הכנסות שנה זו ב-7,772,577 ל"י ברוטו, שמהן 5,264,627 ל"י נרשמו להכנסות שנת 1954/55. מהכנסות שנת 1954/55 סך 2,195,546 ל"י ברוטו לא נכללו בדו"ח הכספי.

סעיף 3: הכנסות ממכירה ותכירה של מקרקעין ופרדסים

בשנת 1954/55 הסתכמו, לפי הדו"ח, ההכנסות ממכירת מקרקעין ופרדסים או מהחכרתם בסך 8,727,648 ל"י. סכום זה, לפי הספרים, מורכב: מלקוחות פרטיים – 6,776,661 ל"י וממוסדות שונים – 1,950,987 ל"י. למעשה הסתכמו העסקאות האלה עם פרטיים בלבד – לפי דו"ח של מח-לקת המכירות של רשות הפיתוח – בסך 9,746,441 ל"י. סיבת ההפרש נעוצה בעובדה, שרק חלק מן הזכויות נרשמו בחשבונית. במחוז הדרום, למשל, לא נרשמו בחשבונית הזכויות הנובעות מ-19 חווים על החכרת פרדסים, המסתכמים ב-1,995,964 ל"י.

תשלומים

סעיף 2: הוצאות ישירות על נכסים כפריים – עיבוד ושיקום פרדסים

בהוצאות הישירות על נכסים כפריים לא נכלל חלקה של רשות הפיתוח בהוצאות עיבודם ושיקומם של פרדסים, שעובדו עם שותפים. ההוצאות האלה הסתכמו בשנת 1953/54 ב-1,632,759 ל"י ובשנת 1954/55 ב-395,646 ל"י.

ב. ממצאי הביקורת לריכוז המאזנים

ליום 31.3.1954 וליום 31.3.1955

א ק ט י ב

סעיף 2: חייבים ויתרות חוב

חייבים שונים: הסכום של 11,406,661 ל"י, המופיע במאזן ליום 31.3.1955, מתחלק כדלהלן:

ל"י	
2,239,862	ומטעים
4,201,849	חייבים - רוכשי פרדסים
1,145,867	תשלומים על חשבון רכישת מקרקעין
1,781,203	תשלומים על חשבון מסים ממשלתיים ועירוניים
688,187	תשלומים שונים שטרם הועברו לסעיפי ההוצאה
	חייבים שונים (ספקים, קבלנים, משרדי ממשלה)
858,846	
490,847	סכומים לבירור (בחשבון מכירות)
<u>11,406,661</u>	

והרי כמה הערות לחייבים דלעיל:

תשלומים על חשבון מסים ממשלתיים ועירוניים, בסך 1,781,203 ל"י, מהווה תשלום לכיסויי מס שנות 1953/54 ו-1954/55. סכום זה לא הועבר לסעיף ההוצאה המתאים, משום שלא סודר חשבון סופי עם הממשלה והרשויות המקומיות. סכומים לבירור בסך 490,847 ל"י נובעים בעיקר מהפרשים בפתיחת הספרים במחוז יפו (ראה לעיל "הנהלת חשבונות", סעיף (1), עמ' 118).

האפוטרופוס לנכסי נפקדים: הסכומים 8,534,748 ל"י ליום 31.3.1954 ו-6,347,243 ל"י ליום 31.3.1955, הם סכומים, ששולמו לאפוטרופוס על חשבון החוזה מיום 29.9.1953 בדבר העברת רכוש, אך הוזכרים על חשבון זה נרשמו רק במידה שהנכסים הועברו על שם רשות הפיתוח בספרי האחווה.

הסכומים המופיעים בזכות (פסיב, סעיף 1) - קרן קיימת לישראל - אינם מתחשבים בחוב המגיע ממנה לרשות הפיתוח בקשר לחוזה מיום 26.6.1953 על מכירת מקרקעין.

פ ס י ב

סעיף 1: זכאים ויתרות זכות

זכאים שונים: הסכום של 4,579,603 ל"י, המופיע במאזן ליום 31.3.1955, מורכב מן הסכומים הבאים:

ל"י	
1,061,468	האפוטרופוס לנכסי נפקדים
	המועצה לשיווק פרי הדר ושותפי
1,054,592	רשות הפיתוח לעיבוד פרדסים
1,645,550	זכאים שונים (קבלנים, ספקים וכו')
460,379	פקדונות שונים
270,067	הפרשים ביתרות פתיחה וסכומים לבירור
87,547	קרנות שונות
<u>4,579,603</u>	

ההפרשים והסכומים לבירור נובעים מליקויים בהנהלת החשבונות שצוינו לעיל, הנהלת חשבונות, סעיף (1) (עמ' 118).

ב. תכנון מכירות של נכסים עירוניים

רשות הפיתוח מחזיקה נכסים עירוניים בעלי ערך רב המיועדים לניצול משקי. לפי חוק רשות הפיתוח (העברת נכסים), תשי"א-1950, רשאית הרשות למכור עד 100,000 דונם מאדמות עירוניות אלו; עד 31.3.1956 מכרה רשות הפיתוח כ-6,000 דונם. נמכרו בעיקר מגרשי בנייה במקומות מרכזיים או באזורי הפיתוח של שלוש הערים הגדולות או מגרשים בפרברי ערים קטנות יותר העומדים ליהפך, בתהליך פיתוחם, למרכזים עירוניים.

הביקורת העלתה, שמכירות אלו לא נעשו לפי תכנית מוקדמת, המביאה בחשבון את פיתוח השטחים, שבהם נמצאים המגרשים. חלק ניכר מן המכירות נעשה ביזמת קונים, והם רכשו מגרש בודד, בניין או חלק מבניין או זכויות בנייה על גגות של בניינים קיימים. בעת המכירות לא הובאה בחשבון האפשרות, שמכירות בודדות כאלה עלולות להפריע את תכנונו היעיל של השטח הרצוף, ביחוד אם המכירות נעשות בלא בדיקה יסודית, באיזו צורה תשפיע המכירה על מחירי השטחים הנותרים שבידי רשות הפיתוח באותה סביבה.

מכירה, מתוכננת כהלכה, של נכסים באזורי פיתוח על ידי גוף המחזיק בידו שטחים נרחבים עשויה ליהפך לגורם רב ערך בפיתוחם של השטחים ולעליית ערכם של הנכסים. בהתחשב בעובדה, שעל אף המכירות, שנעשו עד כה, נותרו עוד בידי רשות הפיתוח שטחים נרחבים ובעלי ערך רב, הציעה הביקורת לרשות הפיתוח לערוך תכנון מוקדם ומפורט של המכירות (כנהוג אצל סוחרים מקרקעין גדולים בעולם ואף בארץ). תכנון כזה צריך להיות מבוסס על מחקר כלכלי יסודי של ההתפתחות הצפויה לשטחים המיועדים למכירה, כדי לקבוע:

(1) אילו מנכסי רשות הפיתוח מן הראוי למכורם בהקדם ומכירתם של אילו מהם מן הראוי לדחותם עד לאחר התפתחות נוספת;

(2) באילו מקרים ראוי יהיה למכור נכס מסוים בתנאים נוחים, מפני שמכירתו עשויה להביא לידי עליית ערכם של הנכסים הנותרים בסביבה, או – מאידך – באילו מקרים יהיה ראוי להימנע ממכירה של נכס, שמכירתו הבודדת עלולה לפגוע באפשרויות תכנון ופיתוח של שטח רצוף.

א. המדפוס הממשלתי

פעולות הביקורת

נבדקו תהליכי העבודה המינהלית של בתי הדפוס, בעיקר אותם התהליכים הקשורים בטיפול בהזמנות ובפיקוח על עבודות הדפוס. כן נבדקו שיטות המיאום בין הנהלת החשבונות המסחרית לבין הנהלת החשבונות התקציבית.

ממצאי ביקורת שונים

בדיקה מינהלית בבתי הדפוס של המדפוס הממשלתי

בתחילת שנת 1956 ערך השירות לביקורת המשקיות שבמשרד מבקר המדינה בדיקה בבתי הדפוס של המדפוס הממשלתי בירושלים ובתל אביב. עיקר מטרתה של הבדיקה הייתה לקבוע את מידת תכנון העבודה וטיב הפיקוח עליה.

(1) אין בידי מנהלי בתי הדפוס מכשיר מינהלי הדרוש לשם עקיבה אחרי ביצועה של כל הזמנה על שלביו השונים ולשם ידיעה רצופה על היקף כלל העבודות הנמצאות בתהליך של ביצוע. הוצע להנהיג טבלת התקדמות (Progress Chart), שתשקף את שלב ביצועה של כל הזמנה ואת חלוקת עומס התעסוקה בין המחלקות השונות של בתי הדפוס.